



PARTIDO NACIONAL
DIRECTORIO

Montevideo, 13 de agosto de 2007.

Señor Director de la
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Prof. Enrique Rubio
Presente

De nuestra mayor consideración:

Por la presente, el Directorio del Partido Nacional hace llegar a Ud. el documento aprobado en la fecha, por el que el Partido expresa su opinión en relación al borrador del anteproyecto de ley de creación de autoridades locales, que nos remitiera –a solicitud del señor Presidente de la República- el pasado 9 de julio.

A los efectos de la elaboración del referido documento, este Directorio solicitó el asesoramiento de prestigiosos juristas, e integró una Comisión Especial con la participación de Integrantes del Cuerpo, Intendentes y Diputados.

Es de interés de esta Autoridad Partidaria que a la brevedad, y una vez Ud. se haya interiorizado del contenido de nuestro documento, reciba a una Delegación de la Comisión que actuó en el tema, a cuyos efectos le solicitamos nos conceda una entrevista.

Sin otro particular, quedando a la espera de sus noticias, saludamos a Ud. muy atentamente.

Dr. JORGE LARRAÑAGA
PRESIDENTE

Dr. FRANCISCO GALLINAL
SECRETARIO

LUIS A. HEBER
SECRETARIO

DR. PABLO ITURRALDE
SECRETARIO



PARTIDO NACIONAL
DIRECTORIO

EL PARTIDO NACIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

I) COMENTARIOS GENERALES

El Partido Nacional aborda el tema de la Descentralización Territorial y la presente propuesta, remitida por el Poder Ejecutivo en borrador, a nuestra consideración, conciente de que tal asunto ha sido bandera histórica de nuestra colectividad política y en el entendido de que constituye una herramienta que por un lado contribuye a la profundización de la democracia en cuanto incrementa el poder de decisión de los ciudadanos cualquiera sea su lugar en el territorio; también contribuye a una mayor equidad social en la medida en que tiende a distribuir de manera más justa los recursos y oportunidades y accesos a los bienes públicos; reafirma la libertad de los ciudadanos al incrementar las posibilidades de decisión en cuestiones que atañen a los vecinos y contribuye al desarrollo de un país con una visión integral del ámbito territorial nacional.

Desde Artigas y su gobierno de Purificación, pasando por las bases de la paz de 1872, la visión de desarrollo y distribución poblacional del país en su conjunto del Presidente Berro entre 1860 y 1864, los Pactos de La Cruz y de Nico Pérez, la propia Revolución de 1904 y el Proyecto de Descentralización del País de Wilson Ferreira Aldunate, luego del retorno del exilio, son claros ejemplos de la visión y de la lucha del Partido Nacional a lo largo de la historia en defensa de las autonomías locales y de la Descentralización como instrumentos al servicio del país y de su gente.

En consecuencia valoramos altamente la importancia de que el Sr. Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez decida en este momento poner tal cuestión en el primer plano de los temas nacionales y también la forma en que lo ha hecho, buscando consensos políticos a nivel de los demás partidos uruguayos, entre ellos el nuestro, en el entendido de que esta es una cuestión de Estado y que para que la idea se proyecte en el tiempo y constituya un norte en la conformación institucional en las próximas décadas, debe contar con una amplia discusión previa y consensos generales en la ciudadanía.



PARTIDO NACIONAL
DIRECTORIO

II) MARCO CONCEPTUAL

Para nosotros la Descentralización es un proceso por el cual se transfieren roles y poderes de decisión desde un Órgano Central de Gobierno hacia otros Órganos periféricos de Gobierno a nivel departamental o local o incluso regional y al mismo tiempo, de los recursos financieros necesarios para hacerlos efectivos. Debe buscarse con ello asegurar mayor eficiencia, transparencia y control en el uso de tales recursos con respecto a las necesidades de los pobladores en el territorio, región o vecindario de que se trate y al mismo tiempo el ejercicio de un mayor protagonismo y participación de las poblaciones y localidades y de los gobiernos locales o departamentales para afrontar y resolver los problemas de cada comunidad en un ámbito territorial determinado.

En consecuencia un Proyecto de Descentralización a nivel regional, departamental o local debe encuadrarse básicamente en ese concepto, para nosotros es esencia de la cuestión.

Ello supone entonces organizar marcos institucionales y formas jurídicas y adoptar criterios políticos que coincidan y sean funcionales a esa visión que hemos referido. Es verdad que hay que fortalecer mecanismos de participación de la comunidad pero también es necesario y hace a la supervivencia misma del proceso descentralizador, que se asegure la eficiencia a nivel de esos órganos periféricos de gobierno que ejercen, y esto no debe olvidarse, la función ejecutiva y administrativa de gobierno ya sea departamental o local, a efectos de materializar en hechos concretos esa descentralización y de verdad, acercar el poder a la gente.

Para ello consideramos básico que un ordenamiento normativo establezca, aún haciéndolo en forma gradual, con certeza y objetividad, cuáles son precisamente los poderes o roles transferidos y cuáles los recursos financieros que se desafectan del Poder Central de forma estable para que no tenga que depender de la discrecionalidad o de la mayor o menor voluntad política de los gobernantes de turno en negociaciones al comienzo de cada período de gobierno.

La Descentralización supone también, en nuestra visión mejorar mecanismos de coordinación en asuntos de competencia compartida entre diferentes esferas de decisión en el Estado, sobre todo acercando esos niveles de decisión entre sí y con las comunidades y proyectos locales.



PARTIDO NACIONAL
DIRECTORIO

III) NUESTRA VISIÓN DEL ANTEPROYECTO DEL PODER EJECUTIVO EN LO FORMAL:

A) Lamentamos que el proyecto no incluya normas que cumplan con la disposición Constitucional, Artículo 262, que luego de la Reforma de 1996, ordena a la Ley establecer y distinguir la “ materia departamental ” y la “ materia local o municipal ” a efectos precisamente de distinguir el rol de las autoridades departamentales y el de las autoridades locales. Sin establecerse esa distribución de potestades y deberes, indefectiblemente seguirán planteándose frecuentes conflictos de competencia.

B) No compartimos lo dispuesto en el Artículo 3 del proyecto en cuanto establece que uno de los principios cardinales del sistema de descentralización propuesto es la colegialidad y en los Artículos 4 y 6 se prevé que la integración de esas autoridades locales sea precisamente colegiada: Cinco miembros en los municipios electivos y tres miembros en los no electivos. Tras la Reforma de 1996, el Artículo 287 de la Constitución ha dispuesto claramente que tales autoridades locales pueden ser unipersonales. No se estableció ninguna limitación o especificación al respecto y a nuestro criterio no existe impedimento alguno para que la autoridad local sea unipersonal, incluso siendo electiva (Artículo 77 Numeral 9 Inciso 3 de la Constitución). Uruguay no guarda buena memoria de los ejecutivos de carácter pluripersonal, basta recordar cuando en la Reforma Constitucional de 1952 se estableció un Poder Ejecutivo Nacional Colegiado que se llamó Consejo Nacional de Gobierno y los Poderes Ejecutivos Departamentales también, con un sistema colegiado, que se llamaron Consejos Departamentales. Esos ejecutivos colegiados no funcionaron en la práctica y por falta de eficiencia y ejecutividad en la acción de gobierno en 1966 el país volvió a organizar su Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos Departamentales en forma unipersonal, en la Constitución.

La experiencia de Colegiados Ejecutivos en las Juntas Locales de gestión ampliada o autónomas (electivas o no), tampoco ha sido positiva (casos Bella Unión, Rio Branco, Paso de los Toros, San Carlos etc). Es que el colegiado es una forma que refleja de mejor manera la expresión política de la comunidad y mejora el control social, pero está muy lejos de ser ejecutivo y muchas veces los mecanismos de acción se traban de modo ilevantable y así, decisiones que en la mayoría de los casos, por su naturaleza o porque la población lo urge, requieren rapidez y eficiencia, se vuelven lentas, burocráticas y generalmente llegan fuera de tiempo.

Por ello entendemos que dichos órganos de gobierno deben ser unipersonales, ubicados en todos los lugares del territorio nacional en donde exista actualmente una unidad de gobierno local, y proponemos que sus titulares sean denominados Alcaldes. Estamos de acuerdo en que sean electivos y planteamos también, que sean rentados para asumir con tiempo y responsabilidad la tarea de gobierno.



PARTIDO NACIONAL

DIRECTORIO

C) Estamos de acuerdo con la denominación formal de “ Municipios ” a tales autoridades locales en lugar de la actual denominación Juntas Locales que tienen la misma denominación de otro órgano de Gobierno Departamental como es la Junta Departamental pero la naturaleza de las funciones son sustancialmente diferentes ya que la función de los órganos de gobierno local es fundamentalmente ejecutiva y administrativa, mientras que la de la Junta Departamental es esencialmente legislativa y de contralor, Artículo 273 de la Constitución.

D) Creemos que deber preservarse la plena vigencia del artículo 288 de la Constitución en la redacción actual, que además viene de anteriores reformas constitucionales, que establece que para ser declarada electiva una Junta Local de gestión ampliada o autónoma debe hacerse por ley, previa iniciativa del respectivo gobierno departamental en poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. En consecuencia, discrepamos con el criterio establecido en los artículos 4 y 6 del proyecto del Poder Ejecutivo en cuanto se establece la diferenciación o categorización de Municipios Electivos o no Electivos, solamente en función de que se trate de poblaciones de más de 2.500 habitantes o de menos de 2.500 habitantes.

E) También manifestamos nuestra discrepancia con lo que consideramos una gruesa inconstitucionalidad en el Artículo 1 del proyecto en cuanto allí se establece que se “ crean ” las autoridades locales previstas en el Artículo 262 de la Constitución y en los Artículos 4 y 6 del proyecto en cuanto se utiliza la expresión “ habrá un municipio ” en poblaciones de más de 2.500 habitantes o de menos de 2.500 habitantes y que en función de ello serán electivos o no electivos. La ley en este caso puede y debe establecer los requisitos y condiciones para la creación de una autoridad local, pero la creación concreta compete a la Junta Departamental, a propuesta del Intendente de acuerdo al Artículo 273 Numeral 9 de la Constitución.

F) Coincidimos con el proyecto en cuanto a establecer en forma precisa , los cometidos de los órganos de gobierno local o municipios, pero discrepamos en cuanto a que algunos de ellos establecidos particularmente en el Artículo 5 Números 14, 17, 18 y 20 y el Artículo 12 Inciso 2 consideramos que son inconstitucionales por cuanto implica establecer mecanismos de relación directa del gobierno nacional con los órganos locales de gobierno, prescindiendo del rol y del conocimiento del Intendente del departamento, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 276 y 274 de la Constitución.

G) También discrepamos con lo dispuesto en el Artículo 11 del proyecto en cuanto dispone que frente a actos administrativos emanados de los llamados Municipios Electivos se podrá interponer recurso de reposición ante el Municipio y conjunta y subsidiariamente recurso de apelación ante la Junta Departamental, ya que la función de ésta es legislativa y de contralor y no administrativa, y resulta incongruente que sea órgano de alzada para dirimir controversias en el ámbito estrictamente administrativo que está fuera de su competencia.



PARTIDO NACIONAL DIRECTORIO

NUESTRA VISIÓN DEL ANTEPROYECTO EN LO SUSTANCIAL

1º) Entendemos que la visión consagrada en el Anteproyecto del Poder Ejecutivo solo se refiere a un aspecto de la cuestión y es lo referente a la participación y a la reorganización de los gobiernos locales pero no se refiere a la Descentralización sustancial en cuanto a transferencias de tareas o roles específicos del Gobierno Central hacia los Gobiernos Departamentales o Locales como podría ser en lo referente por ejemplo a construcción y mantenimiento de infraestructuras en materia de enseñanza pública o en materia de salud o de saneamiento o en cuanto a programas de vivienda o en cuanto a servicios de agua potable. Tampoco se refiere consecuentemente a las transferencias de recursos financieros que ya no sería gastados en esos cometidos por el Gobierno Central y que mediante la regulación de porcentajes preestablecidos, por ejemplo de participación en la recaudación de tributos nacionales como el IVA, el IRAE, el IMEBA o el Impuesto de Primaria, por ejemplo, quedarían asegurados. No se avanza en el Anteproyecto en cuanto a la Descentralización de roles netamente municipales, como por ejemplo la recolección y disposición final de residuos sólidos o el alumbrado público o en materia de necrópolis. Tampoco en cuanto a la participación directa en la recaudación de porcentajes de la Contribución Inmobiliaria Urbana o Rural que se recaude en el ámbito local, o en la patente de rodados de vehículos empadronados en ese Municipio, o de tasas municipales, a efectos de asegurar al Gobierno Local los recursos necesarios para atender cometidos transferidos desde el Gobierno Departamental.

Sólo con establecer la existencia de tales municipios en forma preceptiva consagrando que sean electivos o no, no se descentraliza. Si no se establece claramente la transferencia de roles o cometidos y la correspondiente asignación de recursos, no hay Descentralización real y en verdad, como lo ha expresado el Congreso Nacional de Intendentes en un reciente documento, hoy los Gobiernos Departamentales son más dependientes que nunca del Gobierno Central. Sucesivas leyes han sustituido, a lo largo de los años, recursos genuinos que eran recaudados por el propio Gobierno Departamental, por transferencias compensatorias desde el ámbito nacional. Esto ha determinado que la independencia financiera haya disminuido de un 85 o 90 por ciento a un 50 por ciento de los recursos financieros que hoy administran del Gobiernos Departamentales.

Con el presente Anteproyecto no avanzamos demasiado en la Descentralización local y mantenemos intacto el centralismo a nivel nacional. O dicho de otra manera, se pretende descentralizar en los departamentos, pero se centraliza el país.

Es más, en casos concretos como el de la actual gobierno local de Río Branco, ejercido por una Junta Local Autónoma y Electiva, en el presente anteproyecto (Art. 5to.) tendrá, el llamado “municipio electivo”, menos facultades y poderes que los que ejerce actualmente. También se pone



PARTIDO NACIONAL

DIRECTORIO

en riesgo la disponibilidad de recursos de los que dispone la actual Junta, de acuerdo al régimen vigente.

2) No se incluye a Montevideo y sus barrios. Aquí también debe darse un proceso de Descentralización que implique reales poderes de decisión en manos de Municipios barriales o zonales, con Alcaldes ejecutivos y la correspondiente participación de tales Municipios en porcentajes de recaudación en los tributos departamentales que se cobran en la zona de jurisdicción de dicho Municipio. Un proceso descentralizador en este sentido que proponemos, pondría al gobierno Municipal más cerca del ciudadano que hoy sigue viendo más lejano al gobierno de la capital que lo que lo ve un ciudadano del interior al de su departamento respectivo.

Esta sería una gran oportunidad para revitalizar el proceso de participación ciudadana, llamado de Descentralización, iniciado en Montevideo desde el gobierno del entonces Intendente Vázquez, que hoy se encuentra en un proceso de decaecimiento por cuanto la gente no advierte los reales beneficios de una Descentralización de poderes de decisión y de recursos financieros para su ejecución.

3) Nos preocupa que en el referido anteproyecto de descentralización no se haga ninguna mención a la necesaria cuantificación, tomando en cuenta la totalidad de los componentes de costos por cada actividad, de los cometidos que, históricamente y de hecho, se han ido transfiriendo a los Gobiernos Departamentales sin la correspondiente asignación o transferencia de recursos desde el Gobierno Central, que compense integralmente los referidos costos asumidos.

Si bien el anteproyecto hace referencia, en su artículo 13 literal b, a que la gestión de los Municipios y su creación se financiará con un fondo de incentivo para la creación de Municipios, a crearse en el marco del fondo presupuestal previsto por el numeral 2 del Art. 298 de la Constitución, no debe olvidarse que de dicho fondo, apenas un 25 por ciento corresponde a la administración de los Intendentes, mientras que el 75 por ciento restante es manejado por la Administración Central a través de algunos de sus Ministerios implicados en programas de desarrollo en el Interior del país.

Nos parece lógico que ese 75 por ciento sea la caja de la que emanen los recursos para abonar, precisamente, aquellos cometidos y actividades referidos al comienzo de este párrafo (porcentajes de costos asumidos en convenios de saneamiento, electrificación rural, transporte de estudiantes en el área rural, mantenimiento de hogares estudiantiles, y otros).

En tal sentido, un reciente documento emanado del Congreso Nacional de Intendentes, con el apoyo de la totalidad de los Jefes comunales, plantea este problema y refiere expresamente a muchos de los factores que han determinado en el tiempo un incremento de costos y de actividades



PARTIDO NACIONAL

DIRECTORIO

sin la debida transferencia de recursos financieros que los compense, y por ello, adjuntamos copia del referido documento que fuera remitido, oportunamente, al Poder Ejecutivo.

4) Entendemos que sería necesaria, además, para completar una legislación sobre la Descentralización de acuerdo a nuestra visión, que la misma fuera acompañada de normas en materia de responsabilidad fiscal, tanto en lo que se refiere a la recaudación como a la administración de esos recursos, para quienes ejerzan la titularidad de los órganos descentralizados.

EN CONSECUENCIA:

El Partido Nacional cree necesario profundizar más y completar un conjunto de normas en materia de Descentralización, sin quitarle mérito al proyecto propuesto en el borrador enviado por el Poder Ejecutivo, pero al que consideramos demasiado parcial y con vicios de inconstitucionalidad en varias de sus normas proyectadas.

Sólo con un verdadero proceso descentralizador se podrá, a nivel nacional, departamental y local, equilibrar oportunidades, poner al Estado más cerca de la gente, mejorar la transparencia en la gestión pública, mejorar en eficiencia, participación y control social en las decisiones y en la ejecución de los recursos. En definitiva, sólo con una Descentralización real se logrará el objetivo de no tener Estado donde no se lo necesita, y que no falte donde debe estar.

En tal sentido, consideramos que cualquier proyecto de Descentralización que se proponga deberá ser funcional al propósito descentralizador de estimular y orientar inversiones y emprendimientos que generen posibilidades laborales y de desarrollo económico, que en los tiempos que vivimos constituyen, junto a la organización política de los gobiernos locales, cuestiones esenciales para acercar el poder a la gente y revertir el proceso histórico que ha ido generando, junto y paralelamente al centralismo político, un centralismo en lo económico, en lo social, en lo demográfico y en lo cultural, tal como lamentablemente previniera en el Siglo XIX el Presidente Bernardo P. Berro, desde su sitial de estadista e integrante de nuestro Partido.

COMISIÓN ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN LOCAL

**Informe aprobado por el Directorio en su
Sesión 108 del 13 de agosto de 2007**